

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Saggi



LA DIMENSIONE MEDITERRANEA NELLE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE DOPO LA PRIMAVERA ARABA

Susanna Cafaro

Abstract

[The Mediterranean Dimension of the European Union's External Relations after the Arab Spring] Ever since the foundation of the European Economic Community, the EU has been paying special attention to the Mediterranean dimension. The relationships with the Mediterranean neighbour countries are based rather on geopolitical than on economic reasons. They are characterized by the continuous oscillation between bilateral and multilateral instruments. The Barcelona Process, the European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean belong to the first category of tools. Mutual dialogue is, nonetheless, still grounded on the bilateral dimension, namely on association agreements. Due to the Arab Spring these legal instruments have been put on standby. A new approach has been introduced. The Euro-Mediterranean relations are now, as it seems, inspired by caution and pragmatism.

Key Words :

Union for the Mediterranean, EU, Euro-Mediterranean relations, Arab Spring.

Vol. 1 (2014)





La dimensione mediterranea nelle relazioni esterne dell'Unione dopo la primavera araba

Susanna Cafaro*

1. Premessa: la dimensione mediterranea nelle relazioni esterne dell'Unione

L'Unione europea, sin da quando era Comunità economica europea e precisamente dagli anni Sessanta, è fortemente condizionata nelle sue relazioni esterne dalla dimensione mediterranea. L'Europa guarda ai vicini Paesi mediterranei in realtà per motivi sostanzialmente diversi da quelli che la portano ad interessarsi, da subito, ad altri scacchieri e che vedono al primo posto ragioni non commerciali. L'area mediterranea è certo, in ragione della prossimità, un interlocutore naturale, ma è anche una fonte costante di insicurezza e una minaccia alla stabilità politica. In tutti gli strumenti normativi che documentano di un fitto dialogo, ragioni e interessi di natura economica appaiono inestricabilmente legati a quelli di carattere geopolitico¹.

Questa non è l'unica ambiguità nel dialogo tra i Paesi europei e gli Stati terzi mediterranei, un'altra è nella difficoltà a scegliere lo strumento più adatto a costruire rapporti stabili con dei vicini così eterogenei e litigiosi. La risposta data dalla Comunità (poi Unione) a questa imprescindibile esigenza è stata il ricorso ad una molteplicità di strumenti riconducibili ora all'una ora all'altra delle due categorie del bilateralismo e del multilateralismo.

Lo strumento fondamentale su cui si costruiscono i rapporti bilaterali è – com'è noto – l'accordo: ad una prima generazione di accordi commerciali con ciascun Paese

* Susanna Cafaro è professore associato di Diritto dell'Unione Europea presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento. Il presente scritto è destinato alla pubblicazione nel volume di Scritti in onore del Prof. Giuseppe Tesaro.

¹ Sull'argomento, per maggiori approfondimenti, si rinvia a F. Attinà, F. Longo (a cura di), *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Bari, 1996; D. K. Xenaxis, D. N. Chrysoschoou, *The emerging Euro-mediterranean system*, Manchester, 2001; F. Rizzi, *Unione europea e Mediterraneo*, Roma, 1997; ID. *Un Mediterraneo di conflitti*, Roma, 2004; M. C. Baruffi, *Le competenze esterne della Comunità e dell'Unione europea. Uno sguardo ai rapporti con i Paesi del Mediterraneo*, in M. C. Baruffi (a cura di), *L'evoluzione del sistema comunitario a 50 anni dalla sua istituzione*, Padova, 2008, p. 127 ss.; U. Villani, *Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, in SIE, 3-2009, p. b551 e ss.

dell'area mediterranea risalenti agli anni Sessanta sono stati poi sostituiti dalla fine degli anni Novanta gli accordi euro-mediterranei di associazione, caratterizzati da maggiore ricchezza di contenuti e complessità istituzionale². Tuttavia, l'obiettivo ultimo della pacificazione non può essere perseguito senza che i Paesi della sponda meridionale comincino a dialogare tra loro per superare le incomprensioni e i conflitti che sono all'origine dell'instabilità politica. Da qui la necessità di un approccio multilaterale che si esprime dapprima in una strategia complessiva della Comunità nei confronti del bacino del Mediterraneo nei confronti dei Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA nel gergo comunitario) e poi nella costruzione di cornici di dialogo via via più istituzionalizzate e partecipate.

Questo percorso ha preso le mosse dalla politica globale mediterranea negli anni Settanta³, è passato per la Politica Mediterranea rinnovata del 1990 per giungere ad un partenariato⁴ euro-mediterraneo nel 1995: un vero dialogo strutturato anche noto come processo di Barcellona⁵. Questo era incentrato su tre assi: il partenariato politico e di sicurezza, finalizzato alla creazione di uno spazio comune di pace e stabilità; il partenariato economico e finanziario, volto a promuovere una prosperità condivisa, un terzo asse finalizzato alla comprensione e al dialogo tra le culture.

Purtroppo però, la lista degli obiettivi economici politici e culturali previsti dalla Dichiarazione di Barcellona è rimasta in gran parte sulla carta a causa delle difficoltà imputabili *in primis* alle difficoltà del contesto geopolitico, su tutte il conflitto arabo-israeliano⁶. I divari economici si sono mantenuti sostanzialmente inalterati⁷ e l'obiettivo ultimo della realizzazione dell'area di libero scambio – ivi prevista per il 2010 – rimane ancora da realizzare⁸.

² Sul tema si rinvia *ex multis* a D. Marciànò, *Gli accordi di associazione euro-mediterranei: caratteri e funzioni*, in S. Cafaro (a cura di), *Le relazioni euro-mediterranee. Dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, 2013, p. 67 e ss.

³ Si rinvia all'analisi di A. Isoni, *Da Barcellona a Marsiglia. Le politiche dell'Unione europea nel Mediterraneo*, in *Le relazioni euro-mediterranee*, cit., p. 1 e ss.

⁴ Sul concetto di partenariato nelle relazioni esterne dell'Unione si rinvia alle considerazioni svolte in E. Baroncini, S. Cafaro, C. Novi *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, pp. 163-165.

⁵ Si veda il contributo di F. Esposito, *Il processo di Barcellona*, in *Le relazioni euro-mediterranee*, cit., p. 39 e ss.

⁶ Si ricorda *en passant* quanta parte di tutte le carte istitutive sia dedicata in termini generali all'obiettivo della pace e della stabilità e in termini più espliciti al conflitto arabo-israeliano, vedi la Dichiarazione di Barcellona sin dai considerando, il par. 7 della Carta di Parigi, i paragrafi introduttivi della Dichiarazione di Marsiglia.

⁷ Il PIL pro capite tra Paesi della sponda nord e della sponda sud differisce in media di cinque a uno, gli investimenti diretti dall'Europa ai Paesi mediterranei si attestano intorno all'1%. Per una disamina più dettagliata si rinvia a G. Ancona, "Le economie mediterranee tra convergenza e divergenza", *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 397 ss.

⁸ Sul deludente bilancio del processo di Barcellona si veda in generale U. Villani, *op. cit.*, p. 579 ss. Sull'obiettivo specifico della creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea si rinvia alla compiuta analisi di P. Pennetta, *Zona di libero scambio euro-mediterranea, regionalismo europeo, regionalismi arabi*, in *Studi in onore di Claudio Zanghì*, vol. III, tomo I *Organizzazione internazionale*, a cura di L. Panella, E. Spatafora, Torino, 2011 e a quella recentissima di S. Di Benedetto, *Il progetto per una zona di libero scambio euromediterranea* in *Le relazioni euro-mediterranee*, cit., p. 269 e ss.

Qualche anno dopo il varo del processo di Barcellona, a partire dal 2003, la Comunità ha varato la politica europea di vicinato (PEV), tutt'ora esistente, per assicurarsi ai confini una cerchia di Paesi "amici" con cui condividere i benefici del mercato interno senza ulteriori allargamenti (salvo quelli già in itinere)⁹. La Politica di vicinato si rivolge ai Paesi dell'Europa dell'Est, del Caucaso meridionale e della sponda sud del Mediterraneo con l'obiettivo di farli convergere sui propri standard normativi e l'intento geopolitico di creare un'area di stabilità.¹⁰ La PEV concilia un quadro multilaterale con il mantenimento di un fascio di rapporti bilaterali, caratterizzati da piani d'azione predisposti sulla base delle caratteristiche e delle necessità di ciascun Paese vicino e sugli interessi condivisi tra questo e l'Unione. Essi fissano un programma di lavoro per un periodo variabile (da tre a cinque anni) che riguarda sostanzialmente il percorso delle principali riforme politiche ed economiche da realizzare, il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati terzi all'ordinamento dell'Unione, la partecipazione a taluni programmi, nonché lo sviluppo e il rafforzamento della cooperazione. Il quadro giuridico su cui poggiano la concreta realizzazione degli obiettivi PEV e la gestione dei piani d'azione è dato dagli accordi bilaterali già menzionati.

Infine, all'indomani del decennale del processo di Barcellona, dopo i primi impietosi bilanci, ha visto la luce nel 2008 l'Unione per il Mediterraneo, frutto della volontà della Francia di restituire centralità alla dimensione mediterranea nelle relazioni esterne di un'Unione europea che, dopo i numerosi allargamenti, ha spostato il proprio baricentro più a nord (e più ad est) assegnando una nuova centralità alla Germania riunificata¹¹.

La nuova entità presenta alcuni importanti caratteri di novità, tra tutti la dimensione pan-europea e la presenza di un segretariato permanente che ne fanno un vero e proprio organismo internazionale, per quanto caratterizzato da *soft law*. E', tuttavia, intrinsecamente fragile, non attrezzata ad affrontare le conseguenze degli accadimenti noti come "primavera araba", come si vedrà in seguito.

La due visioni multilaterali dell'Unione europea che si cumulano nella regione – la politica di vicinato (dal 2003) e l'Unione per il Mediterraneo (dal 2008) – documentano due approcci diversi. Una prima, più fiduciosa, si prefigge il rafforzamento del dialogo e del buon governo in una cerchia di paesi vicini, sia pure – realisticamente – attraverso

⁹ Come recita l'art. 8 TUE, "L'Unione sviluppa con i Paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione".

¹⁰ Creata nel 2004 (doc. COM(2004) 373 def.). La politica europea di vicinato (PEV) è il quadro entro il quale l'Unione gestisce le sue relazioni con i "vicini" dell'Europa dell'Est, del Caucaso meridionale e della sponda sud del Mediterraneo: Algeria, Armenia, ANP, Azerbaijan, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Moldova, Siria, Tunisia e Ucraina. Non partecipano alla PEV gli Stati candidati, "effettivi" o semplicemente "potenziali", all'adesione, vale a dire la Turchia e tutti gli Stati dei Balcani occidentali.

¹¹ Sulle origini dell'UpM si rinvia a quanto scritto in *L'Unione per il Mediterraneo*, in *Studi sull'integrazione europea*, no.1-2010, p. 105 e ss.

un dialogo bilaterale con ciascuno di essi. L'Unione per il Mediterraneo, successiva e promossa dalla visione pragmatica del presidente Sarkozy, limita al minimo l'impatto del dialogo politico in uno scacchiere che si presenta poco incoraggiante, promuovendo iniziative per progetti, di carattere più tecnico ed economico, meramente funzionaliste.

Gli accordi di associazione rimangono tuttavia l'ossatura del dialogo e della cooperazione con ciascun partner mediterraneo, anche in momenti così difficili. Ma la densità normativa di cui si è cercato brevemente di dare conto – frutto com'è di un processo "alluvionale" – costituisce un fattore di complessità ulteriore, che impone un coordinamento tra gli accordi e le molteplici cornici multilaterali tutti egualmente vigenti. Allo stesso tempo, l'esistenza di tanti ambiziosi obiettivi fa sì che alla dimensioni mediterranea si rivolgano aspettative ben maggiori rispetto a quelle che caratterizzano i rapporti con altre aree, economicamente quanto e più rilevanti, ma in termini di sicurezza meno "strategiche".

2. La primavera araba

Con l'espressione "Primavera araba" ci riferiamo all'insorgere nel mondo arabo di quei tumulti che a partire dal 2011, con un effetto domino, hanno destabilizzato l'intera area.

L'espressione primavera araba può apparire in se fuorviante ed è certamente frutto di un facile adattamento a tali circostanze di un'espressione nata per descrivere un accadimento sostanzialmente diverso, la nota Primavera di Praga del 1968. Giustamente, buona parte della letteratura anglosassone ha preferito descrivere il fenomeno in termini meno figurati, come *Arab uprising*¹², ovvero ribellione o sollevazione araba.

Tali vicende hanno spinto gli europei ad interrogarsi sul ruolo da essi giocato e sulle loro più o meno colpevoli connivenze con i regimi autoritari che hanno retto per decenni le sorti degli stati della sponda meridionale. Sebbene non ci sia dubbio sul fatto che il risveglio delle popolazioni sia conseguenza anche di un'osmosi culturale frutto del crescente dialogo tra le sponde ed in generale dei processi di globalizzazione delle comunicazioni (che trovano la più espressiva esemplificazione nei social network), le ragioni profonde sono interne ai Paesi interessati, radicate nelle specifiche realtà socioeconomiche.

Di certo, la situazione corrente ha portato in piena luce gli interlocutori mediterranei dell'Unione europea, permettendone una migliore conoscenza. Si è finalmente capito, quindi, che i Paesi arabi, spesso percepiti come un blocco unico, sono ben lungi dall'essere omogenei tra loro¹³; ma anche che si influenzano reciprocamente

¹² C. Wuite, A.H. Siddique, *The Arab Uprisings: An Introduction*, Slim Books by Fair Observer, 2012, L. Noueihed A. Warren, *The Battle for the Arab Spring: Revolution, Counter-Revolution and the Making of a New Era*, Yale University Press, 2012; M. Lynch, *The Arab Uprising: The Unfinished Revolutions of the New Middle East*, Public Affairs, 2013

¹³ Sono 21 stati, a maggioranza di religione musulmana di lingua araba, sicuramente identificati da una storia comune, ma anche da una letteratura ed un insieme di altri elementi culturali unificanti (dai film ai

come fossero un unico tessuto conduttore. Invisibili fili (non solo di natura religiosa) collegano realtà diverse, come i residui del nazionalismo pan-arabo degli anni Cinquanta o l'insofferenza diffusa nei confronti degli Stati Uniti. I fenomeni culturali e sociali rilevanti danno luogo a episodi di emulazione e contagio tra essi, ne più ne meno di quanto avvenga tra i Paesi europei. Non bisogna però sottostimare le profonde differenze osservate, da stato a stato, nelle rivendicazioni e nei metodi.

Tra le ragioni economiche che hanno giocato un ruolo relevantissimo nello spingere i cittadini nelle strade bisogna citare la larga dipendenza dalle risorse naturali, i cui proventi sono intermediati dallo stato e distribuiti in modo ineguale per mantenere situazioni di privilegio e alimentare il consenso (pur con tutte le significative differenze da stato a stato), ma anche gli alti livelli di corruzione. A monte di una domanda di partecipazione democratica vi è stato sicuramente un deficit evidente di democrazia economica, la ribellione a sistemi economici e di potere percepiti come ingiusti. A far divampare un fuoco che già covava sotto la cenere sono state circostanze esterne, che hanno aggravato la già fragile situazione economica di molti cittadini e di Stati che erano già importatori netti di cibo. Da un lato, gli accadimenti della crisi finanziaria globale hanno peggiorato i bilanci di molti stati, dall'altro il fenomeno altrettanto globale del cambiamento climatico, con le conseguenti siccità e desertificazione, unitamente alla costante crescita demografica ha direttamente inciso sulle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini.

Il gesto di disperazione di Mohamed Bouazizi, venditore ambulante, che si è dato fuoco di fronte al palazzo del Governatore, nella città tunisina di Sidi Bouzid il 17 dicembre 2010 è stato l'inizio di una serie di proteste di piazza, propagatosi in tempi relativamente rapidi dalla Tunisia all'Egitto, alla Libia, Siria e – un po' più in là – in Bahrein e Yemen, con esiti diversi. Il luogo comune – ampiamente diffuso in Europa – che i Paesi della sponda sud fossero culturalmente poco inclini alla democrazia ha subito uno scossone.¹⁴ La primavera araba delle origini, nella sua laicità e non violenza ha messo in crisi la teoria dello scontro di civiltà.

L'impiego delle infrastrutture informatiche – l'accesso a internet, l'uso dei social media – contribuisce a spiegare la rapidità e la capacità di autorganizzazione di movimenti poco più che spontanei, così come la rapidità del contagio da un Paese

programmi televisivi). A dividerli vi sono però profonde differenze, anzitutto quella tra Sciti e Sunniti, che risale al periodo immediatamente successivo alla morte del Profeta. Solo due Stati, Iraq e Bahrein hanno una maggioranza scita, vi sono poi numerose minoranze numericamente cospicue, sempre islamiche (gli Alawiti, principalmente in Siria), quella cristiana (maroniti in libano, copti in Egitto, ortodossi in tutta la regione), ma anche berberi in nord Africa, Curdi in medio oriente, entrambe caratterizzate da una propria lingua e oggetto di pesanti discriminazioni.

¹⁴ Sulla primavera araba si rinvia per chiarezza e completezza ai già citati C. Wuite, A. H. Siddique, *The Arab Uprisings: An Introduction*, Dublin, 2012, L. Noueihed A. Warren, *The Battle for the Arab Spring: Revolution, Counter-Revolution and the Making of a New Era*, Yale, 2012; M. Lynch, *The Arab Uprising: The Unfinished Revolutions of the New Middle East*, New York, 2013.

all'altro. I Paesi interessati, chi più chi meno, hanno reagito controllando e limitando con tecnologie *ad hoc* l'accesso alla rete, creando o rinforzando meccanismi di censura¹⁵.

Ciononostante, nell'arco di un mese, dittatori che reggevano le sorti dei rispettivi Paesi da lungo tempo, come Ben Ali in Tunisia e Mubarak in Egitto, sono stati deposti da manifestazioni di massa (le prime a cui abbiamo assistito nella regione). Anche i regimi apparentemente più stabili non hanno potuto evitare di prendere atto del cambiamento e varare delle riforme, come è avvenuto in Marocco.

L'Unione si è trovata a questo punto in una situazione scomoda: posta davanti al dilemma se appoggiare apertamente delle rivendicazioni democratiche che non poteva non condividere alla luce della propria storia e dei propri valori oppure se tenere un profilo quanto più basso possibile per far dimenticare le connivenze di lunga data con regimi che – per quanto discutibili – erano visti come garanti della stabilità politica dell'area, in poche parole come il male minore.

Per spiegare queste connivenze bisogna fare un passo indietro e collocarsi in un clima di paura originato o rinfocolato dagli accadimenti dell'11 settembre 2001. In diversi momenti di possibile apertura democratica, infatti, si era assistito all'emersione o al rafforzamento del consenso nei confronti di partiti e gruppi islamisti. Il primo successo elettorale della fratellanza musulmana nelle elezioni egiziane del 2005 (88 seggi su 454), quello di Hezbollah in Libano nello stesso anno e la vittoria di Hamas nei territori palestinesi alle elezioni legislative dell'anno successivo attestavano un ampio consenso popolare rafforzato da ogni tentativo più o meno maldestro di gestione occidentale delle crisi e vieppiù atto a generare timori di derive integraliste.

Di conseguenza, in una logica di realpolitik, i paesi europei preferivano confermare il proprio appoggio a regimi autoritari ma laici, considerati interlocutori più affidabili¹⁶, in funzione di argine agli integralismi e alla minaccia terroristica. Un atteggiamento che si comprende alla luce degli attentati del marzo 2004 a Madrid e del luglio 2005 a Londra.

Questa scommessa tuttavia si è rivelata perdente alla luce da un lato della non sostenibilità nel tempo di quei sistemi di potere, dovuta tanto a variabili economiche, quanto politiche; dall'altro alla crescente apertura delle società, tanto per spinte commerciali che culturali e sociali.

Tuttavia, come i recenti accadimenti in Egitto hanno dimostrato, non basta poter indire libere elezioni per assistere ad una svolta democratica. Il rischio che i vincitori della tornata elettorale approfittino della situazione per comprimere quelle stesse libertà che li hanno portati al potere rimane quanto mai attuale. Questo porta ad interrogarsi sul miglior modo per introdurre nei sistemi neodemocratici degli anticorpi che prevengano pericolose derive e reazioni autoritarie.

¹⁵ Si veda in proposito B. Wagner, "*After the Arab Spring: New Paths for Human Rights and the Internet in European Foreign Policy*", Briefing Paper, Directorate General for the External Policies of the Union, EX-PO/B/DROI/2011/28, Jul. 2012, www.europarl.eu.

¹⁶ Si veda N. Tocci, "State (un)Sustainability in the southern Mediterranean and Scenarios to 2030: The EU's Response", *MEDPRO Policy Paper* No. 1/August 2011.

La domanda di democrazia e di un nuovo rispetto della dignità umana delle piazze arabe sono fondate spesso su modelli occidentali, la principale difficoltà sembra essere proprio quella di coniugare l'esperienza democratica che viene dalla storia europea e occidentale con le proprie specificità culturali, religiose, sociali, per consentire ai Paesi interessati di elaborare un modello autenticamente proprio. È un percorso difficile, ma non impossibile, come l'esperienza fatta dalla Turchia nell'ultimo secolo ben dimostra, sia pure tra errori e correzioni di rotta, input esterni e reazioni interne; proprio la Turchia – nonostante evidenti difficoltà di politica interna – si è candidata dalla prima ora a giocare un ruolo di modello e di leader regionale¹⁷.

La speranza europea, condivisa da strati importanti della popolazione nelle sponde meridionali e orientali, è quella di una secolarizzazione della politica araba che vada di pari passo con una neo-conquistata attenzione delle classi dirigenti per le rivendicazioni dei cittadini. Questo sviluppo è possibile solo grazie ad una riscrittura del contratto sociale che riduca il peso preponderante degli stati nell'economia e valorizzi le attività diverse da quelle estrattive. Un processo di questo tipo, tuttavia, non avverrà, come appare evidente, nel breve periodo, né in modo uniforme nei diversi contesti.

3. Le risposte dell'Unione europea

Tornando alla storia dell'ultimo decennio, non si possono non inserire tra i limiti che le iniziative multilaterali promosse dall'Unione hanno incontrato proprio la carenza delle strutture democratiche di governo a cui rapportarsi nei Paesi partner, che hanno impedito che vi fosse un terreno solido su cui costruire iniziative condivise.

Naturalmente, gli accadimenti del 2011 hanno inciso sul quadro giuridico in vigore, mettendo in difficoltà e in alcuni casi in “*stand by*” il dialogo politico. Gli strumenti normativi già menzionati sono però rimasti tutti formalmente in vigore, con le difficoltà del caso e in alcuni casi con efficacia sospesa, come l'accordo di associazione tra l'Unione e la Siria.

La prima reazione “ufficiale” alla primavera araba è del Consiglio europeo, *nel febbraio 2011*.

Il summit, plaudendo alla “*maniera pacifica e dignitosa*” in cui il popolo tunisino e quello egiziano manifestavano le proprie legittime aspirazioni democratiche, economiche e sociali, ne riconosceva la conformità “*ai valori promossi dall'Unione europea per se stessa e in tutto il mondo*”, rinnovava l'impegno dell'Unione Europea a supportare i movimenti di transizione verso la democrazia, il pluralismo, lo sviluppo economico, e quello del Consiglio europeo “*a favore di un nuovo partenariato che comporti un sostegno più efficace in futuro ai Paesi che stanno attuando riforme politiche ed economiche, anche attraverso la*

¹⁷ Si veda “Arab Spring: What About Justice?”, *The Journal of Turkish Weekly*, <http://www.turkishweekly.net/>, 12/12/2011.

politica europea di vicinato e l'Unione per il Mediterraneo"¹⁸. Una serie di dichiarazioni relative alle singole situazioni-Paese, ora del Consiglio ora dell'Alto rappresentante accompagnavano le evoluzioni dello scenario politico nella regione MENA¹⁹ ed una specifica Task Force costituita nel Servizio europeo per l'Azione esterna era incaricato di valutare l'impiego degli strumenti di cooperazione esistenti per sostenere la transizione democratica²⁰.

Il primo documento che fa stato di un approccio globale, tuttavia, è la Comunicazione congiunta della Commissione al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (8 marzo 2011)²¹ intitolata "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale". In essa, la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza dichiaravano con forza la necessità che l'Unione Europea sposasse chiaramente la causa delle popolazioni della regione e ne sostenesse l'anelito verso la democrazia, il pluralismo, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto, che le relazioni fra l'UE e la sponda sud del Mediterraneo compissero un "salto di qualità" verso un "partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa" e che tale impostazione fosse "inequivocabilmente imperniata su un impegno comune sui valori condivisi".

In questo documento cominciava a profilarsi una strategia dell'Unione finalizzata ad appoggiare i Paesi del Mediterraneo meridionale che avviassero riforme politiche ed economiche nell'ambito delle cornici di dialogo multilaterale esistenti. Un passaggio importante concerne la condizionalità democratica: la capacità di rispettare diritti fondamentali e valori democratici è infatti elemento qualificante per beneficiare del sostegno europeo, secondo un approccio differenziato da Paese a Paese. L'obiettivo ultimo promesso è uno status avanzato di associazione, basato sugli accordi già in vigore, a completamento di un percorso di riforme relative al funzionamento della pubblica amministrazione, delle procedure politiche e dei sistemi fiscali, al contrasto alla corruzione. Si evidenziava la necessità di migliorare il dialogo sociale e di far crescere il ruolo della società civile, soprattutto attraverso la creazione di un meccanismo di vicinato ad hoc.²²

¹⁸ EUCO 2/1/11 REV, p. 14.

¹⁹ Si vedano *ex multis* le Conclusioni del Consiglio CL11-006EN; CL11-018EN e le dichiarazioni dell'Alto Rappresentante EU11-049EN; EU11-052EN; EU11-069EN; EU11-070EN; SP11-008EN.

²⁰ Ne da conto l'Alto Rappresentante in un intervento nel Consiglio Affari Esteri del 21 febbraio 2011, CL11-017EN.

²¹ COM(2011) 200 definitivo, Bruxelles, 8.3.2011, Comunicazione congiunta al Consiglio Europeo, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il mediterraneo meridionale*.

²² M. T. Cincinnato, *Primavera araba e Parlamento europeo. Sotto un cielo comune per un orizzonte diverso*, in *Le relazioni euro-mediterranee*, cit., p. 219 e ss.

Il documento evidenziava altresì la necessità di promuovere lo sviluppo di quadri regolatori per l'uso delle tecnologie di informazione e comunicazione e di tutelare l'accesso alla rete come “*fundamental building block in democracy*”.²³

Due mesi dopo interveniva una seconda Comunicazione²⁴, dedicata al “Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la Sicurezza”.

Una terza comunicazione, a seguire, rivestiva un ruolo particolarmente importante.

È la Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 25 maggio 2011²⁵, intitolata “Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento”, presentata dalla Commissione insieme all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Quest'ultimo documento configura una nuova politica europea di vicinato, a seguito di una consultazione con i governi e con i rappresentanti della società civile dell'UE e dei 16 paesi partner a Sud e a Est dell'Europa²⁶.

Le priorità della politica di vicinato rinnovata sono ispirate al principio del “*more for more*”, ovvero più risorse in caso di più riforme. Si prevede quindi un supporto dell'Unione direttamente proporzionale ai progressi sostenuti dai singoli paesi nei processi democratici e nelle riforme economiche e sociali. Non vi è alcuna differenza sostanziale rispetto alla precedente politica di vicinato, ma si tratta di una messa a punto importante, i criteri e le modalità di attuazione sono ridefiniti. Si pone l'accento su una più marcata differenziazione degli obiettivi Stato per Stato.

Tra gli elementi ora oggetto di maggiore attenzione vi è *in primis* la condizionalità democratica rispetto alle misure di sostegno, quindi l'esigenza di sviluppo inclusivo e sostenibile, infine la necessità di potenziare la dimensione regionale sud-sud, nell'ambito del partenariato orientale e dell'Unione per il Mediterraneo, in particolare in settori come gli scambi, l'energia, i trasporti, la migrazione e la mobilità. Si prevede inoltre la creazione di nuovi strumenti *ad hoc* come un fondo europeo per la democrazia destinato a partiti politici democratici che rappresentino la diversità di opinione, organizzazioni non governative e parti sociali e uno strumento di sostegno alla società civile.

²³ “While some regulatory reforms have been undertaken, in many of the southern Mediterranean countries the regulatory environment is still insufficiently developed to exploit the full growth and productivity potentialities of the Information and Communications Technology sector. The main critical factors which remain to be addressed are the creation of truly open markets (which often remain quasi monopolies), the establishment of independent regulators, the creation of a level playing field and of competitive conditions for market players, efficient management of spectrum and safeguards of users' privacy and security. Moreover, ensuring the security, stability and resilience of the Internet and of other electronic communication technologies is a fundamental building block in democracy. It is necessary to avoid arbitrarily depriving or disrupting citizen's access to them.” COM(2011) 200 def. *cit.*

²⁴ COM(2011) 292 definitivo, Bruxelles, 24.5.2011, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la Sicurezza*.

²⁵ Si veda COM(2011) 303, del 25 maggio 2011.

²⁶ Algeria, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Territorio Palestinese Occupato, Siria, Tunisia e Ucraina.

Anche il Parlamento ha preso posizione, più volte, sulla Primavera araba e lo ha fatto in prima battuta con l'assegnazione del Premio Sakharov per la libertà di pensiero, nell'edizione 2011, a cinque attivisti rappresentativi dei moti popolari nei Paesi arabi.

Sono seguite delle risoluzioni strutturate, con focus specifici, tra cui spicca, per maggiore ampiezza dell'oggetto, la Risoluzione sul "Commercio per il cambiamento: la strategia commerciale e di investimento dell'UE per il Mediterraneo meridionale dopo le rivoluzioni della primavera araba"²⁷.

Altre risoluzioni del Parlamento europeo attengono alle situazioni Paese o a specifiche esigenze, come quella sulla situazione in Egitto del 14 marzo 2013²⁸ e quella "sul recupero dei beni da parte dei paesi della Primavera araba in transizione" del 23 maggio successivo²⁹. Quest'ultima è specificamente finalizzata ad assicurare che i beni oggetto di appropriazione indebita sottratti da ex dittatori e dai loro regimi siano rimpatriati nei Paesi di origine mediante meccanismi giudiziari bilaterali e iniziative di cooperazione multilaterale, tanto per far fronte ad esigenze immediate di natura economica quanto per lanciare un messaggio forte in tema di ripristino della legalità e dello Stato di diritto. È un tema, questo, sul quale il Consiglio ha adottato dei regolamenti ad hoc³⁰ e su cui è intervenuto anche il G8 nel quadro del partenariato di Deauville³¹.

²⁷ Risoluzione (2011/2113(INI)), adottata il 10 maggio 2012 con 476 voti a favore, 64 contro e 40 astensioni. Al par.38, in particolare, i deputati chiedono all'Unione e agli Stati membri maggiori sforzi per sostenere la transizione verso la democrazia nei paesi della Primavera araba e lo fanno, significativamente, supportando una democratizzazione economica, che consenta di affrontare il nodo della disoccupazione cronica. Le ricette suggerite dal Parlamento attengono anzitutto al rafforzamento delle piccole e medie imprese, viste come possibile volano di sviluppo. Si auspica inoltre una sempre maggiore mobilità "degli uomini e delle donne d'affari" attraverso le frontiere e dunque uno snellimento delle procedure per il rilascio dei visti. Altri nodi da sciogliere riguardano l'accesso al credito e al microcredito e il contrasto alla corruzione e in generale all'opacità della pubblica amministrazione nell'assegnazione degli appalti. Si auspica inoltre un maggiore coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Un ruolo importante al riguardo sarà giocato dal Fondo per gli investimenti e il partenariato euromediterranei (FEMIP). Un altro possibile volano per la regione è lo sviluppo rurale, anch'esso oggetto di sostegno attraverso il programma denominato "Strumento europeo di vicinato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale", finalizzato alla modernizzazione della produzione agricola, in accordo con le norme UE in materia di qualità e sicurezza degli alimenti. Si punta inoltre, ai fini della cooperazione sud-sud, sul processo di Agadir²⁷ al fine di promuovere una rete di accordi di libero scambio.

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 sulla situazione in Egitto ([2013/2542\(RSP\)](#)), reperibile sul sito www.europarl.eu.

²⁹ È la risoluzione 2013/2612(RSP) reperibile sul sito www.europarl.eu con la quale il Parlamento chiede che sia istituito un meccanismo europeo composto da una squadra di investigatori, procuratori, avvocati e altri esperti degli Stati membri, degli altri paesi europei interessati e degli Stati Uniti, con l'obiettivo di fornire consulenza e assistenza tecnica e legale ai paesi della Primavera araba nel processo di recupero dei beni; chiede che tale meccanismo sia debitamente finanziato tramite il pertinente strumento finanziario nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione

³⁰ Si vedano il regolamento (UE) n. 101/2011 del Consiglio, del 4 febbraio 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Tunisia e il regolamento (UE) n. 1100/2012 del Consiglio che lo modifica; il regolamento (UE) n.

4. L'impatto sull'Unione per il Mediterraneo

Per comprendere l'impatto che le vicende note come primavera araba hanno esercitato sull'Unione per il Mediterraneo è opportuno premettere – per brevi cenni – quali caratteristiche di questo organismo lo rendano particolarmente sensibile alle vicende politiche che investono i suoi stati membri, vale a dire i tratti salienti dell'intergovernatività e dell'*ownership*.

L'Unione per il Mediterraneo si caratterizza per un sistema istituzionale fortemente intergovernativo, caratterizzato da due categorie di organi: gli organi di natura politica e quelli di natura gestionale, incaricati dell'attuazione degli indirizzi assunti dai primi. Tra gli organi di natura politica si annoverano il Vertice dei Capi di Stato e di Governo, a cadenza biennale, che fornisce l'indirizzo al sistema; le riunioni ministeriali tematiche, che entrano nel merito della progettualità e la co-presidenza. La Presidenza è infatti attribuita congiuntamente a due personalità, l'una rappresentativa dell'UE, l'altro della sponda meridionale. Tra gli organi di natura gestionale figurano gli Alti Funzionari, che preparano le conferenze ministeriali, sottopongono proposte di

270/2011 del Consiglio, del 21 marzo 2011, concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Egitto e il regolamento (UE) n. 1099/2012 del Consiglio che lo modifica; la decisione 2011/137/PESC del Consiglio, del 28 febbraio 2011, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia, e le decisioni 2011/625/PESC e 2011/178/PESC del Consiglio che la modificano, il regolamento (UE) n. 204/2011 del Consiglio, del 2 marzo 2011, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia, e il regolamento (UE) n. 965/2011 che lo modifica, nonché i regolamenti di esecuzione (UE) n. 364/2013 e 50/2013 del Consiglio, che attuano l'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 204/2011 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia.

³¹ Nell'ambito della nuova partnership di Deauville, i paesi del G8 si prefiggono di collaborare con i partner del Mediterraneo meridionale che hanno avviato un processo di riforme politiche ed economiche, si vedano in proposito i punti 4-6 della Dichiarazione del G8 sulle primavere arabe: «4) This Partnership is based on two pillars: a political process to support the democratic transition and foster governance reforms, notably the fight against corruption and the strengthening of the institutions needed to ensure transparency and accountable government; and an economic framework for sustainable and inclusive growth. It is designed to support Partnership Countries in the economic and social reforms that they will undertake, particularly to create jobs and enshrine the fair rule of law, while ensuring that economic stability underpins the challenge of transition to stable democracies. 5) We also invite the relevant international financial institutions and UN agencies, the private sector and civil society, to work with us in this initiative (...) 6) The Deauville Partnership will develop an economic agenda that will enable reforming governments to meet their populations' aspiration for strong, comprehensive growth and help facilitate a free and democratic outcome to the political processes under way. It will be tailored to support each country's objectives and in line with their progress in the following areas: - Improving governance, transparency, accountability and citizens' participation in economic life; - Increasing social and economic inclusion, by expanding opportunities to all and improving the effectiveness of support for the vulnerable; - Modernising their economies, supporting the private sector, particularly SMEs, to aid job creation, and developing human capital and skills; - Fostering regional and global integration to reap the benefits of globalization» (Deauville, May 26-27, 2011). I paesi del G8 e le banche di sviluppo multilaterali hanno impegnato 20 miliardi di dollari per le riforme democratiche, mentre l'UE ha offerto nuovi finanziamenti - 1,24 miliardi di euro di aiuti aggiuntivi entro il 2013 - nell'ambito della rinnovata politica di vicinato.

progetti e il programma di lavoro annuale, e il Comitato permanente congiunto, basato a Bruxelles, che prepara le riunioni degli alti funzionari e ne assicura il *follow up*. Esso funge inoltre da meccanismo di reazione rapida in caso di situazione di emergenza o di crisi che richieda l'immediata consultazione tra i partner. Vi è infine un segretariato permanente, basato a Barcellona, retto da un segretario generale e cinque segretari generali aggiunti, scelti per *consensus*. Il mandato dei membri del piccolo direttorio che lo governa è di tre anni, prorogabile una sola volta. I 20 funzionari provengono per metà distaccati dai Paesi dell'Unione, per l'altra metà dagli altri Stati partecipanti. Le spese della segreteria sono coperte da sovvenzioni ripartite equamente tra i partner euro-mediterranei, sempre su base volontaria, nonché dal bilancio comunitario sulla base delle risorse del quadro mediterraneo dello strumento europeo di vicinato e partenariato (IEVP) e degli altri strumenti dedicati. Il paese ospite mette gratuitamente a disposizione la sede, i funzionari distaccati restano a carico delle rispettive amministrazioni. Il bilancio è approvato dagli Alti Funzionari, su proposta del segretario generale e dei segretari generali aggiunti.

Tutti i processi decisionali si fondano sul *consensus*, atti di *soft law* ne sono normalmente l'esito. L'Unione per il Mediterraneo ha natura giuridica ancora ambigua, numerosi elementi portano comunque a qualificarla come organizzazione internazionale, per quanto "*soft*", passibile di future evoluzioni³²

Tale sistema istituzionale, caratterizzato da un'eguale rappresentanza delle due sponde e da *co-ownership* vede un limitato temperamento alla sua intergovernatività nell'esistenza di due organismi importanti che restano però in qualche modo ai margini del suo assetto istituzionale: l'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (AP-UPM) – benché priva di una propria sede e di un segretariato – e la Fondazione Anna Lindh per il dialogo culturale e il supporto alla società civile, che ha sede ad Alessandria, in Egitto.

Alla luce di tale assetto organizzativo, non sorprende che, già prima delle vicende della primavera araba, l'Unione per il Mediterraneo risentisse fortemente degli alti e bassi del dialogo politico tra i partner mediterranei e riflettesse al suo interno tutte le difficoltà e le crisi della regione. E difatti, sin dai primi anni dalla sua creazione, il neonato assetto istituzionale è stato paralizzato dai veti incrociati.

L'UPM infatti, ha subito risentito dell'intervento di Israele a Gaza del dicembre 2008-gennaio 2009. Il vertice dei Capi di governo, dopo la riunione istitutiva del 2008 è mancato completamente. Solo a partire da giugno 2009 si sono tenute le prime conferenze ministeriali tematiche. Gli Alti funzionari arabi, incontratisi a margine della riunione a Bruxelles dei ministri economici e finanziari e degli Alti funzionari, il 7 luglio

³² Si rinvia in proposito a A. Di Stasi, *L'Unione per il Mediterraneo: quale "modello" di organizzazione delle relazioni tra Stati?* in E. Triggiani (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata (XIV Convegno SIDI Bari 18-19 giugno 2009)*, Napoli 2010, p. 561 ss. nonché a S. Di Benedetto *Brevi riflessioni sui profili giuridici e istituzionali dell'UPM* in *Le relazioni euro-mediterranee, cit.*, p. 197 e ss.

2009, hanno manifestato l'intenzione di partecipare solo alle riunioni tecniche³³. Anche le riunioni ministeriali tematiche hanno subito una battuta d'arresto nel 2011 con gli eventi della primavera araba e sono riprese faticosamente a partire dal 2013. Le voci più critiche che si sono levate dalla sponda sud hanno evidenziato come un assetto così fortemente intergovernativo sia finalizzato a garantire lo status quo e possa portare solo la voce dei governi più o meno legittimati dal consenso popolare.

In questo quadro, unico spiraglio di luce è dato dalle riunioni annuali dell'Assemblea parlamentare per l'UpM: nel marzo 2011 questa, ricordando il suo essere *"la sola istituzione dell'Unione stessa che ha operato senza soluzione di continuità"*, si è candidata a *"forum per il partenariato globale tra la sponda nord e la sponda sud"*, sollecitando un' *"intensificazione delle attività dell'UpM volte a conseguire una maggiore integrazione sociale ed economica della regione, in modo da accrescere il benessere delle popolazioni ed in particolare l'occupazione dei giovani"*³⁴. L'anno successivo i parlamentari europei hanno accolto con molto calore i neoeletti rappresentanti della sponda sud dopo le prime elezioni libere in Egitto e in Tunisia.

Le stesse istituzioni europee hanno più volte promosso un rilancio, a partire dal Parlamento Europeo, che ha suggerito sin dalla risoluzione del 20 maggio 2010 sull'Unione per il Mediterraneo³⁵ di dotare l'UPM di una più solida struttura istituzionale, necessaria a realizzare i suoi importanti obiettivi. Il Parlamento ha evidenziato l'esigenza che l'UPM intensificasse il dialogo politico, al fine di sfidare *"le tensioni politiche e i conflitti regionali nel Mediterraneo"* ed i cui obiettivi fossero la *"promozione"* e il *"rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, siano essi civili, politici, economici, sociali o culturali, nonché i diritti collettivi"*, nonché i *"diritti delle minoranze, comprese quelle religiose"*. Sul fronte istituzionale, il Parlamento ha richiesto, più precisamente, che si dotasse il segretariato di mezzi consoni, tanto finanziari che statutari, per permettergli di funzionare in modo *"efficace ed indipendente"*, che si chiarissero *"i criteri di decisione, finanziamento e attuazione dei grandi progetti"*, che si vigilasse sulla legittimità democratica inserendo a pieno titolo l'Assemblea parlamentare nel quadro istituzionale e che si permettesse il ricorso alle cooperazioni a geometria variabile.

La Commissione condivide le perplessità del Parlamento sull'efficacia dell'Unione per il Mediterraneo come attualmente configurata, non è un caso che davanti alle crisi politiche della primavera araba abbia scelto come cornice di intervento la politica di vicinato. Nella comunicazione *Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il mediterraneo meridionale* si sostiene: *"L'idea alla base dell'istituzione dell'Unione per il Mediterraneo – quella di un partenariato di alto livello tra le due sponde del Mediterraneo – era*

³³ Ce ne informa R. Aliboni, *op. cit.*, che aggiunge «da parte araba ci sono posizioni diverse. Però, la propensione a lavorare sul solo versante economico-finanziario e sui grandi progetti, spogliando di fatto l'UPM dei suoi obiettivi politici, tende ad essere un'interpretazione di fondo dell'UPM più che una posizione congiunturale».

³⁴ Così nelle *conclusioni del Bureau, tenutosi in occasione della riunione dell'APEM* a Roma, sotto la Presidenza italiana, il 3 marzo 2011.

³⁵ Risoluzione (2009/2215(INI)) in *GU C 161E del 31.5.2011, p. 126*

positiva, ma dobbiamo ammettere che la sua applicazione non ha prodotto i risultati auspicati". È un bilancio piuttosto fallimentare, accompagnato da buoni propositi per il futuro, quali "integrare gli elementi positivi del processo di Barcellona e dell'Unione per il Mediterraneo in un nuovo approccio", ovvero di promuovere uno sviluppo di quelle forme di cooperazione regionale che sembra abbiano dato i migliori risultati sotto il profilo operativo. Particolarmente significativo è il passaggio in cui la Commissione e l'Alto Rappresentante avvertono che: "Per realizzare tutte le sue potenzialità, l'Unione per il Mediterraneo ha bisogno di una riforma. Essa deve operare maggiormente come catalizzatore, facendo partecipare gli Stati, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato a progetti concreti in grado di generare i posti di lavoro, l'innovazione e la crescita di cui la regione ha estremamente bisogno. Essa dovrebbe inoltre creare le condizioni per fare avanzare il processo di pace in Medio Oriente. Una finalità non deve però essere subordinata all'altra. La partecipazione dei paesi partner a tali progetti potrebbe seguire il principio della geometria variabile, sulla base dei rispettivi bisogni e interessi"³⁶.

Un tentativo di rilancio potrebbe essere letto nella riunione interistituzionale tenutasi a Bruxelles nel novembre 2012, convocato dai due presidenti del Parlamento europeo e dell'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo, cui hanno partecipato in qualità di copresidenti dell'UPM l'Alto Rappresentante ed il Ministro degli Esteri giordano, nonché il Commissario all'allargamento ed alla politica di vicinato, il vicepresidente della BEI, il presidente della fondazione Anna Lindh ed il segretario generale dell'UpM. Nell'ordine del giorno figurano progetti importanti quali la costruzione di un'autostrada trans-maghrebina, il potenziamento dell'occupazione femminile e l'istituzione di un'università mediterranea a Fez, ma non compaiono le crisi politiche dell'area. L'UPM non è evidentemente considerata la sede in cui possono essere opportunamente affrontate.

Il 2013 si segnala comunque, dopo un lungo periodo di stallo, per una ripresa del dialogo ministeriale tematico che apre qualche spiraglio di ottimismo per il futuro. Sebbene l'attenzione sia focalizzata sui progetti, questi riflettono le esigenze che cambiano, cui sembrano voler dare una risposta eventi come la Conferenza economica per il Mediterraneo ospitata dal governo tunisino nel settembre 2013, finalizzata a porre al centro della riflessione il livello di guardia raggiunto dalla disoccupazione giovanile nella sponda sud, che culmina nel lancio dell'iniziativa mediterranea per l'occupazione *Med4jobs*³⁷. Questa si aggiunge ai tre progetti lanciati nel corso del 2013: "*Young Women as Job Creators*", che promuove l'imprenditorialità femminile tra le neolaureate in Giordania, Marocco, Palestina e Spagna, "*Governance & Financing for the Mediterranean Water Sector*" finalizzato al reperimento di fondi attraverso partenariati pubblico-privato per la gestione dell'acqua, e "*LOGISMED Training Activities (LOGISMED-TA)*" iniziativa nel campo della logistica finalizzata alla formazione e alla qualificazione in materia nella sponda meridionale.

³⁶ COM(2011) 200, *cit.*

³⁷ Tenuta a battesimo dai ministri per l'occupazione di Marocco, Giordania, Tunisia, Libia e Palestina e dal Rappresentante speciale dell'Unione per la regione del Mediterraneo meridionale

Sempre in settembre una conferenza ministeriale per il rafforzamento del ruolo delle donne nella società è stata ospitata a Parigi. Un'altra, in materia di trasporti si è tenuta a Bruxelles il 13 novembre 2013 e, ancora lì, una conferenza dedicata al tema dell'energia è stata convenuta per l'11 dicembre dal Commissario europeo per l'energia e dal ministro giordano competente per riprendere le fila del Piano mediterraneo per l'energia solare – un progetto della prima ora – ed in generale per rilanciare la transizione verso le energie rinnovabili come volano di sviluppo.

Certo, una difficoltà non indifferente in un momento di crisi, risiede nell'assenza di un bilancio operativo proprio dell'UPM, così che all'esito di un processo di costruzione di network e di redazione di progetti, si assiste ad un altrettanto, se non più, faticoso processo di ricerca dei fondi atti a finanziarli.

5. Prospettive per un rilancio

Ben prima che esplodesse la Primavera araba, svariati conflitti hanno minato, dall'inizio, l'esistenza dell'Unione per il Mediterraneo. Il più grave e carico di conseguenze è sicuramente il conflitto arabo israeliano. Proprio questo è stato alla base dell'interruzione delle conferenze tra i capi di governo dei 43 Paesi membri dopo la prima sessione inaugurale del 2008. Tali riunioni erano previste a cadenza biennale, ed effettivamente nel 2010 si tentò a più riprese di organizzare la seconda, ma senza successo e da allora i Capi di governo non si sono più riuniti. Per la stessa ragione furono cancellate le riunioni dei ministri degli esteri a partire dal 2009, così come diversi meeting settoriali.

Il conflitto tra Turchia e Cipro è stato invece all'origine dei gravi ritardi nell'adozione dello statuto del segretariato poiché Cipro osteggiava la richiesta della Turchia di avere un proprio cittadino tra i vice-segretari, richiesta poi accolta dopo lunghi negoziati.

Un'altra spina nel fianco permanente è la disputa sulla sovranità sul Sahara occidentale tra Algeria e Marocco³⁸, per la quale i due Paesi non comunicano per vie diplomatiche, rendendo di fatto impossibili sviluppi significativi nell'Unione del Maghreb arabo³⁹ come anche in tutte le iniziative che vedono insieme i due Stati. A questi si aggiunge sicuramente la terribile guerra civile in Siria, che impedisce che questo Paese possa essere considerato un interlocutore e la fragilità di Stati in transizione come la Libia e l'Egitto.

Tutte queste difficoltà non possono essere negate e solo a mano a mano che questi nodi saranno sciolti si potrà confidare nella costruzione di una vera

³⁸ Il Sahara occidentale, di fatto controllato dal Marocco, rivendica la propria indipendenza come Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR).

³⁹ Si tratta di un accordo di cooperazione economica firmato nel 1989 tra Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia, messo in crisi proprio dalle persistenti tensioni tra Algeria e Marocco, come testimonia la scarsa attività documentata dal sito ufficiale <http://www.maghrebarabe.org/en>.

organizzazione internazionale multilaterale. Non bisogna però sottostimare l'esistenza di alcuni elementi del sistema UPM che sfuggono alla logica strettamente intergovernativa e consensuale – l'Assemblea parlamentare, la Fondazione Anna Lindh, la nuova Università euromediterranea – come anche la possibilità per il segretariato di lavorare su progetti con i Paesi di volta interessati e disponibili a collaborare.

Proprio la possibilità di stabilire cooperazioni “rafforzate”⁴⁰ nell'ambito di cerchie più ristrette sembra essere la via d'uscita che ha permesso il rilancio del 2013. Sebbene alcune conferenze ministeriali tecniche siano state più o meno panmediterranee, il fatto che il segretariato abbia promosso anche iniziative più ristrette ha reso evidente che l'unanimità non è indispensabile per procedere nell'ambito delle cornici e degli obiettivi già concordati, così riconoscendo maggiore elasticità al sistema.

In questo senso si segnala la rivitalizzazione del Dialogo nel Mediterraneo occidentale (detto anche 5+5), stabilito nel 1990 e rimasto per lunghi anni quiescente⁴¹. Nel contesto della conferenza dei Ministri dei trasporti tenutasi a novembre 2013 è stato anche firmato un *Memorandum of Understanding* tra il Segretariato UPM e il gruppo dei ministri dei Trasporti dei Paesi del Mediterraneo occidentale (GTMO 5+5).

Infine, non bisogna dimenticare il ruolo nuovo che oggi è in grado di giocare la neonata diplomazia europea che solo dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 ha davvero gli strumenti per operare e che sullo scacchiere mediterraneo e mediorientale può già vantare alcuni significativi successi. Tra i vantaggi che essa presenta vi è non solo la credibilità dell'Unione come partner economico, ma anche l'assenza del fardello di un passato che può consentire all'occorrenza di giocare importanti ruoli di mediazione. Dopo un inizio in sordina, l'Alto Rappresentante e il Servizio europeo per l'azione esterna hanno cominciato a svolgere i rispettivi ruoli con crescente attivismo. Nel 2013 l'Alto rappresentante ha cominciato a raccogliere alcuni importanti risultati che sembrano confermare tale assunto. In agosto, nel pieno della crisi egiziana che ha portato al potere il generale El Sisi, solo l'Alto rappresentante riusciva ad incontrare il capo di governo deposto⁴² in occasione di quello da alcuni

⁴⁰ Da non confondere, naturalmente con le procedure così denominate nell'ambito del Trattato di Unione e del Trattato sul funzionamento dell'Unione.

⁴¹ Il Gruppo 5+5 include, per la sponda sud, Algeria, Libia, Marocco, Mauritania e Tunisia per la sponda nord Spagna, Francia, Italia, Malta e Portogallo. Nato inizialmente a Roma nel 1990, trovava una prima formalizzazione ad Algeri nel 1991. Per dieci anni l'iniziativa è rimasta congelata a causa delle sanzioni ONU sulla Libia e ha ripreso la sua esistenza nel 2001 e soprattutto a partire dal vertice in Tunisia nel 2003. Oggi, dopo un importante rilancio a Malta dell'ottobre 2012, il dialogo 5+5 è funzionalmente collegato all'UpM, da cui riceve e a cui rimanda importanti input.

⁴² Come scriveva P. Debbatista il 12/8/2013 «Morsi is currently being held in an undisclosed location. Catherine Ashton, the EU's High Representative for Foreign Affairs and Security, is the only person outside the Egyptian military to meet with the ousted President. Ashton also met with Egyptian interim President Adli Mansour, Vice-President Mohamed El-Baradei and representatives from the Muslim Brotherhood. These mediation efforts were the response to a request by the Egyptian government» e più avanti «This setback is not necessarily a negative factor. The EU's foreign policy approach is currently a tabula rasa; it is an international player with very little institutional baggage. This could strengthen its reputation as an effective mediator. Unlike the United Nations, all member states of the EU share common values

definito un colpo di Stato e da altri un contro-colpo di Stato, ovvero un tentato ripristino della neonata democrazia egiziana. Un esempio ancora migliore è stato il successo nella mediazione che ha portato a siglare il 24 novembre a Ginevra gli accordi di distensione nucleare con l'Iran⁴³.

Un corso d'azione potenzialmente innovativo, per il quale numerose dichiarazioni del Consiglio e dell'alto rappresentante sembrano aver preparato il terreno⁴⁴ attiene alla tutela dell'accesso alla rete, si vedano in tal senso la "*No Disconnect Strategy*" lanciata nel dicembre 2011 dalla vicepresidente della Commissione Kroes⁴⁵ e più in generale l'approccio onnicomprensivo configurato nel "Quadro strategico dell'UE in materia di diritti umani e di democrazia" in cui si legge che l'Unione "continuerà a promuovere la libertà di espressione, di opinione, di riunione e di associazione, sia *online* che *offline*: la democrazia non può esistere senza tali diritti." Il punto 24 del conseguente piano d'azione, d'altronde, contempla proprio la libertà d'azione online ed *offline* ed è articolata in quattro punti che chiamano in causa, per la loro attuazione, la Commissione, il Servizio per l'azione esterna, il Consiglio e gli Stati membri⁴⁶.

Questi spiragli di luce in un contesto euromediterraneo ancora a tinte fosche sembrano indicare una strada per il futuro ancora tutta da percorrere, che vede operare sinergicamente la Politica estera europea per stemperare i conflitti mentre l'Unione per il Mediterraneo svolge il ruolo di sede deputata alla gestione della cooperazione economica su iniziative concrete, affiancata in questo dai partenariati.

L'intervento del Commissario all'allargamento e alla politica di vicinato Füle a Varsavia nel luglio 2013, nell'invitare ad una "*strategic patience*", chiarisce come l'Unione abbia sposato un "*comprehensive approach*", che vede l'impiego di tutti gli strumenti a disposizione – diplomatici, commerciali, di cooperazione allo sviluppo – nella più ampia cornice offerta dalla politica di vicinato⁴⁷. È presto per valutare il successo di questa strategia, che si prospetta di medio-lungo periodo, così come per vedere i risultati di una

and are actively engaged in pursuing them. These values include the strengthening of the rule of law and the democratic process, effective institution building and subsidiarity», A. P. Debattista, "Egypt: A template for EU foreign policy-making?", in <http://one-europe.info>

⁴³ Si tratta di accordi preliminari tra l'Iran e gli Stati del gruppo 5+1 (Usa, Russia, Cina, Gran Bretagna, Francia e Germania) sul nucleare iraniano. In base ai termini dell'intesa di Ginevra, l'Iran si è impegnato a interrompere l'arricchimento dell'uranio sopra il 5%, a non aggiungere altre centrifughe e a neutralizzare le sue riserve di uranio arricchito a quasi il 20%, mentre gli altri Stati non imporranno per i prossimi sei mesi sanzioni all'Iran. Solo in seguito, un accordo finale potrebbe disporre che l'Iran non si doterà di armi nucleari.

⁴⁴ Si vedano le dichiarazioni EU11-069EN, CL11-006EN, A 010/11, A 016/11, P7_TA(2011)0038.

⁴⁵ Si veda il Comunicato stampa della Commissione europea IP/11/1525 del 12/12/2011.

⁴⁶ Si veda il pacchetto adottato dal Consiglio il 25 giugno 2012, comprendente il quadro strategico dell'UE in materia di diritti umani e di democrazia (ALLEGATO II), nonché il piano d'azione dell'UE sui diritti umani e la democrazia (ALLEGATO III), 11855/12, reperibile nel registro del Consiglio, <http://www.consilium.europa.eu>.

⁴⁷ *European Neighbourhood Policy – Priorities and Directions for Change* - Speech/13/661, Varsavia, 25/07/2013 reperibile in <http://europa.eu/rapid/>.

transizione democratica nei Paesi arabi, unico vero fondamento per un multilateralismo panmediterraneo.

Le perplessità tuttavia rimangono, da un lato, sul difficile raccordo tra i diversi tavoli di cooperazione, che andrebbero ove possibile ricondotti ad unità e al modello multilaterale piuttosto che bilaterale (sia pure per cerchie differenziate), dall'altro sulle complessità relative al finanziamento delle iniziative congiunte⁴⁸ e delle strutture anche istituzionali della cooperazione economica in senso più lato.

⁴⁸ Si rinvia in proposito al contributo di F. Seatzu *The Intervention of the European Investment Bank on the Southern Shore of the Mediterranean: Time For a Change ?* in *Le relazioni euro-mediterranee*, cit., p. 295 e ss.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Lanfranco Ferroni

Co-direttori: Giuseppe Giliberti, Luigi Mari, Lucio Monaco.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Carla Faralli, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Guido Maggioni, Paolo Morozzo Della Rocca, Paolo Pascucci, Paolo Polidori, Eduardo Roza Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Enrico Moroni, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Alberto Clini, Darjn Costa, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Alberto Fabbri, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
